

GUY CARCASSONNE
OLIVIER DUHAMEL
YVES MÉNY

Pouvoirs-débat :
Parlements et démocraties
en guerre

Olivier DUHAMEL : Au terme de la guerre du Golfe le temps est venu pour un regard comparatif sur la pratique institutionnelle dans les principales démocraties occidentales. Disons en tout cas pour une comparaison entre la France, les Etats-Unis, l'Italie et la Grande-Bretagne. Les thèses d'Yves Mény sont, je crois, un peu radicales en la matière.

Yves MÉNY : Il me semble nécessaire de distinguer différents niveaux. La première question est de savoir si les Parlements peuvent décider, au sens strict du terme, de la participation à un conflit ou de la gestion de ce conflit et d'autre part s'ils peuvent et doivent débattre (et de manière approfondie) du problème de l'entrée en guerre ou de la participation à une opération dite de « police internationale ». Sur le premier point, je crois qu'il n'existe en fait aucun système démocratique ni aujourd'hui ni dans le passé dans lequel les Parlements aient joué un rôle vraiment crucial. Si je prends par exemple l'expérience de la France, on peut constater que depuis la guerre 39-45 jusqu'à aujourd'hui le Parlement a eu un rôle décisionnel relativement mineur soit en 1939-1940, soit pendant la guerre d'Algérie soit pendant l'application de l'article 16. On connaît la position du général de

Gaulle qui considérait que le Parlement pouvait se réunir mais surtout ne pas prendre de décisions. Donc de ce point de vue là je crois que la France ne se différencie pas beaucoup des autres démocraties.

Olivier DUHAMEL : A ce propos, est-il permis d'essayer de contredire ou de nuancer ce point de vue, sur lequel apparemment l'accord est très large ? Notons d'abord que tant aux Etats-Unis qu'en France, le Parlement a été appelé à débattre et à voter sur l'opportunité de la participation de leur pays à un conflit militaire ; et que dans les deux cas ce vote a été favorable. Question à Yves Mény : que se serait-il passé aux Etats-Unis si au Congrès le vote n'avait pas été positif ? Question à Guy Carcassonne : que se serait-il passé en France si à l'Assemblée nationale le vote n'avait pas été positif ?

Yves MÉNY : En ce qui concerne les Etats-Unis les choses sont relativement claires. Elles sont claires quant à la pratique politique et elles sont obscures du point de vue du droit constitutionnel, c'est-à-dire que Bush avait très nettement fait savoir que, quel que fût le résultat du vote au Congrès, de toute façon il se gardait une marge de manœuvre décisionnelle, ce qui revenait à mettre le Congrès sur la touche.

Cette position stricte a été rendue possible en raison de la confusion qui règne aux Etats-Unis sur la possibilité qu'a le Congrès de contrôler la déclaration de guerre ou non. La Constitution lui donne effectivement ce pouvoir mais par ailleurs le Président est le chef des armées et le chef de l'Exécutif et il considère qu'il a une marge de manœuvre indépendamment du Congrès.

Guy CARCASSONNE : En France la réponse est parfaitement claire. Le vote est intervenu sur le 49.1 de la Constitution à la fois parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen et parce que celui-là est parfaitement légitime. S'il y avait eu refus, le Gouvernement aurait été renversé. Cela aurait traduit une crise entre l'Exécutif et le Législatif, à charge pour celui auquel la Constitution confie ce soin d'en tirer les conséquences avec la palette des armes dont il dispose. C'est tout, et c'est au demeurant parfaitement logique. Le Gouvernement considérait qu'il devait être prêt à engager la France dans un conflit armé, il engageait sa responsabilité sur ce point. Il se trouve qu'en l'occurrence il n'y avait pas de suspense sur l'issue du vote. Mais s'il y avait eu du suspense, s'il y avait eu un doute, la réponse à apporter était parfaitement claire et démocratique.

Olivier DUHAMEL : Et la France bien entendu, indépendamment de ce vote, aurait participé à la même manière au conflit.

Guy CARCASSONNE : En tout état de cause, la France aurait vraisemblablement participé de la même manière au conflit d'une part parce que la réponse négative donnée par hypothèse à l'Assemblée nationale aurait pu être considérée comme n'étant que provisoire — s'il y avait dissolution derrière c'eût été aux électeurs de trancher —, mais d'autre part et surtout parce que juridiquement évidemment ce vote, comme chacun sait, n'était pas indispensable. Il ne s'agissait pas d'une autorisation, il s'agissait bien d'un engagement de confiance sur un sujet précis. Il n'était pas du tout indispensable à ce que, juridiquement, le chef des armées fût en mesure d'engager la France dans ce conflit.

Olivier DUHAMEL : Pour faire transition mais quand même porter tout de suite une première contradiction à ce que je sais des thèses d'Yves Mény, je note que le texte constitutionnel américain est beaucoup plus clair, beaucoup plus « parlementaire » sur la question de la Déclaration de guerre que le texte constitutionnel français. Et pourtant, nous savons tous qu'aux États-Unis les Présidents, y compris pour la guerre du Golfe, ont imposé, ou auraient imposé s'il y avait eu lieu de le faire, une interprétation présidentialement des pouvoirs du Président en la matière, fût-ce contre le texte de la Constitution — sauf si l'on explique qu'il ne s'agit pas d'une guerre mais d'une opération de police internationale ce qui est le biais pour s'en sortir...

Guy CARCASSONNE : Et sans la possibilité en cas de désaccord du Législatif de faire trancher ce différend par le peuple.

Yves MÉNY : Il est évident que sur le strict plan juridique l'échappatoire a consisté à considérer qu'il ne s'agissait que d'une opération de police internationale et pas d'une guerre. L'argument est particulièrement important dans l'hypothèse italienne puisque la Constitution italienne interdit théoriquement à l'Italie de participer à des opérations de guerre. En revanche il lui est possible dans le cadre de ses alliances et dans le cadre de l'ONU de participer à des opérations dites de « police internationale ». L'argument n'est pas négligeable. Mais pour en revenir à mon point de départ, les États-Unis et la France ne sont pas dans des situations substantiellement différentes. Les principales différences tiennent au régime politique, l'un parlementaire, l'autre présidentiel. Les mécanismes travaillent d'une manière différente mais je suis d'accord avec Guy Carcassonne dans l'un et l'autre cas, c'est le Président qui a mené la politique, qui a pris ses décisions, ses responsabilités et sur ce point fondamental le Parlement, dans une hypothèse comme dans l'autre, n'a pas le pouvoir de décision effectif.

Olivier DUHAMEL : Venons-en au deuxième point.

Yves MÉNY : Le deuxième argument porte sur le débat parlementaire accompagnant une telle politique. Là aussi, on relève des différences d'ordre institutionnel. Par exemple parmi les pays dont nous parlons Grande-Bretagne - Italie, France - Etats-Unis, la France du fait de son régime spécifique était le seul qui ne fût pas en session ordinaire. Dans les trois autres cas de figure le Parlement était réuni. Donc ces différents Parlements ont débattu plus longuement du problème du Golfe parce que moins contraints par l'ordre du jour et par le calendrier politique. Autrement dit il ne faut pas polariser le problème sur les jours précédant le 15 janvier 1991 mais peut-être sur une plus longue période, et tant au Congrès des Etats-Unis qu'en Italie, par exemple, ce débat a été plus long, plus substantiel.

Guy CARCASSONNE : De deux choses l'une. Soit on raisonne sur courte période, celle pendant laquelle le Parlement n'était pas en session, et à ce moment-là il faut aller un peu plus loin dans le détail et je pense que nous allons le faire. Soit on raisonne sur une plus longue période, sur les quelque sept-huit mois qu'a duré le conflit, et alors, trois de ces sept mois étaient une période de session au cours de laquelle le sujet est revenu constamment au centre des préoccupations parlementaires et du débat avec le Gouvernement fût-ce sous la forme de « questions d'actualité du mercredi ». Mais dans une actualité qui ne changeait pas jour par jour durant cette période-là, on peut raisonnablement considérer que le fait d'avoir l'occasion d'en débattre une fois par semaine n'était pas insuffisant.

Yves MÉNY : Je suis d'accord avec Guy Carcassonne pour considérer que le débat a été un débat répétitif, pendant toute cette période, mais j'espère qu'il comprendra mon scepticisme quant à la portée et à la substance des questions du mercredi.

Guy CARCASSONNE : Oui, à condition que vous vouliez bien partager mon propre scepticisme quant à la portée et à la profondeur d'un certain nombre d'autres débats à l'étranger dont le caractère, soit rituel, soit extrêmement limité, sautait aux yeux pour qui les écoutait. L'autre observation que je veux faire, est qu'on ne peut pas déduire de la brièveté du débat, son absence de sérieux ou de caractère démocratique. Il est heureusement des situations historiques dans lesquelles les choses, si complexes soient-elles, font apparaître des choix clairs. On ne peut pas déduire du fait qu'une écrasante majorité de gens appartenant à des partis divers se rangent au même choix, que ce choix n'a pas été démocratiquement débattu. La spontanéité dans l'adhésion n'est pas forcément synonyme de suivisme, d'irréalisme ou de déficit démocratique.

Olivier DUHAMEL : Peut-être pourrions-nous concentrer la discussion maintenant, sur le rôle des Parlements dans la période de la guerre non pas au sens juridique, mais à tous les autres sens, au sens presque « historique » du terme c'est-à-dire dans la période de janvier-février. Quelle est l'ampleur de la différence entre des Congrès et des Parlements qui sont en session et qui ont une attention constante à ce problème comme on l'a dit, en Grande-Bretagne, en Italie, en Espagne, aux Etats-Unis, et un Parlement assez largement absent comme en France ?

Yves MÉNY : La première question qui se pose est celle de l'organisation des débats. Si l'on admet qu'un problème, comme celui de la guerre du Golfe, dépasse les clivages partisans habituels, cela signifie à mon sens que le débat doit être plus ouvert qu'il ne doit pas *stricto sensu* être réservé aux chefs de groupes, dans la mesure où les problèmes d'organisation parlementaire ne devraient plus, sur une question qui est celle de la paix et de la guerre, jouer de la même façon que lorsqu'il s'agit d'adopter le budget de l'Etat. Ce qui est frappant par exemple, c'est que le pays le plus engagé dans la guerre, les Etats-Unis, a été celui qui a été également le plus divisé dans son vote quant à l'approbation de la politique de Bush. Le Sénat a voté à 52 contre 47 tandis que la Chambre approuvait la politique du Président à 58 % des voix contre 47 % d'opposants, c'est-à-dire une division infiniment plus marquée qu'en France notamment. Je crois qu'on aurait pu donner plus de latitude aux parlementaires, car le débat est un des ingrédients majeurs du système démocratique.

Olivier DUHAMEL : Un des éléments d'explication, ou une des difficultés supplémentaires, venait du fait que le système politique américain étant ce qu'il est, les divisions entre partisans et adversaires de la guerre traversaient très fortement les deux grands partis et en tout cas l'un de ces deux grands partis à savoir le Parti démocrate, alors qu'en France, même si ces divisions se retrouvent partout, évidemment, même s'il y a des adversaires de la guerre dans la quasi-totalité des familles politiques, nous avons trois grandes familles qui étaient totalement hostiles ou très largement hostiles à ce conflit : le Front national, le Parti communiste et les écologistes. Deux de ces trois forces politiques étaient absentes du Parlement, les lepénistes et les écologistes, la troisième peu représentée, du fait de notre système majoritaire, ce qui ne favorise probablement pas l'ampleur des débats audit Parlement.

Guy CARCASSONNE : Oui mais ceci est un type de considération dans lequel il est difficile d'entrer sans déborder du sujet. Sinon on peut dire également qu'aux Etats-Unis il y a au moins 60 % de la popula-

tion qui est écartée du Parlement, qui est celle qui ne vote pas lors des élections. Je ne pense pas qu'il soit pertinent à cette occasion de télescoper deux sujets. En réalité, il faut bien voir qu'on ne peut pas dire à la fois que le débat a été court au Parlement et en plus que ceux qui ne sont pas au Parlement n'ont pas pu débattre. Cela veut dire tout simplement que le débat se tenait également dans d'autres enceintes que le Parlement, qui n'en a pas le monopole. Il a le monopole de la représentation nationale, il n'a pas le monopole de la fonction de Forum et on le sait bien. La deuxième remarque que je voulais faire c'est que, une fois encore, lorsqu'il y a eu lieu à vote, à part le groupe communiste, aucun n'a été en mesure d'imposer une discipline de vote absolu puisqu'il y a eu de l'évaporation dans un peu tous les groupes. C'est quand même quelque chose qui était possible même si c'est resté marginal.

Olivier DUHAMEL : Jean-Pierre Chevènement s'en est même félicité...

Guy CARCASSONNE : Donc ça existait même si c'était marginal. La troisième remarque c'est que le système français a ses particularités, et le pays aussi a ses particularités, et il me semble que le plus important n'est pas forcément de s'arrêter à l'aspect procédural et au débat dans le lieu destiné à cette fin, mais d'avoir aussi en tête d'autres fonctions qu'ont les parlementaires et les particularités de la situation française. Ce qui signifie en clair, qu'il y a en France un certain nombre de communautés variées, extrêmement importantes, quantitativement considérables qui avaient une sensibilité particulière. Qu'un nombre très important de parlementaires, qui sont en même temps pour beaucoup d'entre eux des élus locaux, aient passé moins de temps au Parlement et plus de temps sur le terrain à entretenir le dialogue, à multiplier les explications auprès de tous ceux qui pouvaient se sentir soit inquiets, soit désemparés, n'est certainement pas quelque chose qu'il faille mettre au passif de notre système démocratique. Et de fait il y a quelque chose qui a été considéré par beaucoup comme quasi miraculeux dans la manière dont la France sur le plan intérieur est restée calme pendant toute cette période. Ce n'est pas le fait du hasard et, en tout cas, pas seulement le fait de la bonne intégration spontanée de beaucoup de gens. Je pense qu'on aurait pu avoir des débats peut-être plus vifs, peut-être plus approfondis, mais aussi peut-être plus polémiques avec des effets éventuellement un peu excitants. Là où nous avons eu au contraire des gens sur le terrain, à sillonner leur circonscription, à poursuivre des campagnes d'explication tous partis confondus et

je pense que la conjugaison de ce plus et de cette absence de moins n'a pas été pour rien dans le fait que toute cette période ait été traversée dans un calme remarqué.

Olivier DUHAMEL : Il y a un point sur lequel il nous faut insister. Il s'agit de la fonction de forum des Parlements. La différence entre les Etats-Unis et la France est très importante et, pour parler clair et direct, au détriment de la démocratie française et du Parlement français. Le travail fait par le Congrès américain et particulièrement pendant cette guerre par le mécanisme des *Hearings* de ces commissions publiques télévisées est de la plus haute importance. L'organisation de la délibération publique et télévisée est largement faite par le Congrès. Quel est le lieu où l'on a vu venir le secrétaire d'Etat James Baker, le secrétaire à la défense Dick Chesney, le chef d'état-major Colin Powel, nombre d'experts militaires, géopolitiques de toutes sortes, un certain nombre d'intellectuels, même dans certains cas ? Le Congrès, les commissions du Congrès, ces auditions publiques. C'est-à-dire que les questions étaient posées par les parlementaires, l'agenda fixé par les parlementaires, les responsables politiques de plus haut niveau interpellés par des parlementaires, le tout devant les caméras de la télévision. Le Congrès organise la réflexion et la délibération publiques, télévisées de façon quasi continue par la chaîne CNN et assez largement par la chaîne publique PBS sans compter des reprises importantes dans les journaux télévisés. Prenons, par comparaison, la France : où va parler l'amiral Lanxade ? A « 7 sur 7 ». Où va parler Pierre Joxe ? A « 7 sur 7 ». Où interviennent les généraux dits d'opérette par ceux qui aiment les railler et que j'ai trouvés dans l'ensemble assez sérieux, mais c'est un autre problème ? Sur les chaînes de télévision. Comment interviennent les intellectuels ? Par la presse écrite et la télévision. Autrement dit les équivalents français de Sam Nunn ou de Ted Kennedy sont Anne Sinclair ou Patrick Poivre d'Arvor. Et donc on se trouve dans un système où le Parlement français a été complètement incapable, une fois de plus, car il l'est profondément, d'organiser un travail parlementaire et une activité de délibération qui puissent se connecter avec la télévision alors que c'est l'exact inverse aux Etats-Unis. Tel est pourtant l'un des rôles du Parlement dans une démocratie moderne. C'est consternant pour la France.

Yves MÉNY : Je partage largement ce point de vue et je diverge quelque peu sur l'appréciation qu'a faite Guy Carcassonne du rôle local des parlementaires français. Précisément, pour moi le mal

serait peut-être là. Certes, la France est restée calme mais je dirai que tous les autres pays occidentaux sont restés aussi d'un calme imperturbable : peu de manifestations, pas de grève, pas de protestations violentes sauf peut-être en Allemagne. Et je crois que ce calme est dû peut-être (je veux bien leur rendre ce mérite) aux campagnes d'explication des élus au plan local. Mais en même temps ce calme c'est le calme d'une opinion publique complètement écrasée par les événements et qui retient son souffle. En revanche, si ce système local-national a ses mérites, il a aussi pour conséquences de détourner les élus nationaux de leur tâche nationale et internationale et j'en verrais une autre illustration dans la tragique absence des parlementaires français au Parlement européen. Ils se sont distingués non seulement par leur absence d'intervention mais par leur absence physique tout simplement. Si mes informations sont bonnes il n'y a guère eu que Jean-Pierre Cot pour représenter la position française au sein du Parlement européen. Je trouve cela un peu triste et significatif de l'indifférence des parlementaires pour le débat démocratique. Pour ma part, je ne suis pas très optimiste quant au pouvoir des Parlements mais je leur vois une fonction importante qui est celle de débattre. On s'est même moqué d'eux en disant que c'était une *talking class*. Je constate en l'occurrence que cette *talking class* a peu parlé, a peu débattu si ce n'est de manière individuelle, ponctuelle et insuffisante au niveau des échanges entre hommes politiques.

Guy CARCASSONNE : Permettez-moi plusieurs éléments de réponse. Le premier : l'ensemble des pays est resté calme mais aucun des pays n'a dans sa population une aussi forte proportion d'habitants d'origine arabe ou musulmane qui avaient quelques raisons de se sentir plus directement concernés. C'est un élément qu'il ne faut ni méconnaître ni sous-estimer d'autant plus que l'Allemagne n'était pas militairement engagée dans les opérations, l'Italie relativement peu, l'Espagne pas du tout. De ce point de vue en Europe, la France et l'Angleterre étaient dans une situation à part.

Deuxième élément : Je donne volontiers acte à Yves Mény de ce que l'absentéisme des parlementaires français au Parlement européen n'est pas véritablement explicable et pas véritablement excusable et donne volontiers acte à Olivier Duhamel de ce qu'il y aurait sans doute plus d'intérêt qu'on ne semble en manifester à développer les auditions publiques à partir de l'Assemblée nationale et du Sénat, encore que l'on se heurte en France à un problème constant sur le sujet, qui se règlera sans doute un jour mais qui est une limite physi-

que : le nombre limité de chaînes et l'absence de chaînes spécialisées dans l'information permanente. Reste que je souhaiterais aller un peu plus loin dans le détail. Premièrement il ne faut pas oublier, que même si elles n'ont pas été télévisées, les séances de commissions durant lesquelles les équivalents français de James Baker c'est-à-dire Roland Dumas, de Dick Chesney c'est-à-dire successivement Jean-Pierre Chevènement et Pierre Joxe, de Colin Powell c'est-à-dire le général Schmitt ont été entendus, ont existé. Ces réunions ont eu lieu. Les parlementaires ont pu poser toutes les questions qu'ils entendaient poser. J'irais même jusqu'à avancer l'idée selon laquelle l'absence des caméras a peut-être permis qu'ils obtiennent occasionnellement des réponses moins convenues que celles que ces mêmes personnalités auraient faites en présence de la presse. Pendant toute la durée du conflit ou plus exactement à partir du mois d'août, il y a eu un certain nombre de ponctuations et de permanences. Les ponctuations ont été le débat du 27 août ouvert par un message du Président de la République et suivi par un débat sérieux, même si Yves Mény trouve qu'il a été trop bref, mais qui je crois évoquait l'ensemble des arguments qui étaient en cause et des interrogations que les uns et les autres avaient. Il y a eu ensuite le débat du 16 janvier ouvert par un message du Président de la République et dans lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité. C'est le débat du 19 mars qui, en quelque sorte, a conclu cette période. Toujours dans les ponctuations il y a eu un recours fréquent mais très direct du Président de la République à l'instrument télévisuel pour s'adresser directement aux Français pour leur expliquer à chaque phase ou à chaque tournant, aussi précisément que possible, ce qu'il était en train de faire. Et puis il y a eu en dehors de ces ponctuations des permanences qui n'étaient pas secondaires. Je pense évidemment aux réunions hebdomadaires qui, à partir de la fin du mois d'août, ont eu lieu autour du Premier ministre avec des représentants des groupes parlementaires des deux Assemblées. Naturellement, cela a concerné une vingtaine de personnes qui entraient de ce fait dans ce qu'on pourrait appeler la catégorie des *happy few*. Cela ne concernait pas l'ensemble du Parlement. Mais deux brèves remarques à cet égard. La première c'est que les parlementaires en question, qui étaient les représentants de leur groupe, pouvaient répercuter auprès de leur groupe un certain nombre d'éléments, d'informations, d'analyses qui étaient assez détaillées, et ils disposaient pour parler avec leurs collègues de groupes de plus de temps que par définition des auditions de ministres ne l'auraient permis. D'autre part et surtout ils ont eu, grâce à ce système de rencontres confidentiel, un certain nombre

d'informations extrêmement importantes (pas toujours : c'était l'actualité qui dictait, parfois il n'y avait rien de confidentiel à leur dire, parfois il y avait des informations extrêmement confidentielles). Ils ont d'ailleurs parfaitement respecté la confiance et ils ont pu de ce fait être au courant de beaucoup de détails qu'il n'était pas possible, pour des raisons de sécurité ou pour des raisons militaires de faire ou de laisser connaître. A charge pour eux ensuite de ne les communiquer qu'à un nombre relativement limité de leurs dirigeants respectifs. Mais une fois encore j'insiste la confidentialité a été bien gardée. Je ne crois pas beaucoup m'avancer en disant que ces parlementaires-là, et ceux à qui ils ont choisi de transmettre les informations dont ils étaient dépositaires, ont eu accès à beaucoup plus d'éléments confidentiels qu'aucun autre parlementaire des pays engagés dans la coalition à l'exception peut-être de ceux qui au Congrès américain (deux dans chaque chambre si mes souvenirs sont exacts) sont spécifiquement désignés pour cette fonction.

Olivier DUHAMEL : Je suis assez largement d'accord avec ce que dit Guy Carcassonne sur le fait qu'un certain nombre de responsables politiques parlementaires ont été associés étroitement et sur le fait que la lecture de la pratique institutionnelle de la V^e comme ultra-présidentialiste et court-circuitant totalement le Parlement dans cette affaire relève d'un cliché caricatural, mais je reste également convaincu que la question de la connexion entre le Parlement et le média télévisuel pour l'organisation de la délibération publique est une question fondamentale. Je pense qu'un certain nombre des objections qui ont été apportées ne sont pas décisives. Celles de l'audience par exemple. Il faut admettre maintenant dans des pays développés sur le plan télévisuel comme les nôtres, que l'on peut avoir des émissions d'intérêt public pour des audiences limitées et qu'une audience limitée ce sont plusieurs dizaines et même centaines de milliers de personnes et que, lorsque les étudiants américains par exemple ont la possibilité de suivre pendant des heures des *hearings* sur une chaîne de télévision, même si, en termes d'audience, la part de marché est infime, la part de développement de la réflexion démocratique est considérable.

Les sommes nécessaires pour retransmettre le matin sur une chaîne publique un certain nombre de ces débats ne sont probablement pas hors d'atteinte. Par ailleurs l'argument qui consiste à dire que devant les caméras les réponses sont convenues me semble relativement inexact ou tout au moins deviendrait rapidement inexact parce que si, au début certainement, cela jouerait, qu'ensuite la

logique de la discussion changerait les choses. Les *hearings* américains prouvent que les réponses n'étaient pas convenues et qu'elles participent à une vraie discussion d'intérêt public et que, par conséquent, la place du Parlement, l'image du parlementaire et je dirai, au-delà, du politique, est d'une autre nature. A partir du moment où l'on vit dans une situation d'antiparlementarisme latent, de malaise des parlementaires, justifié ou non, et, pire, de crise du politique, il est important de trouver des moyens d'y porter remède, et une des façons d'y porter remède consiste à rendre les politiques parties prenantes des grands débats publics lorsqu'ils concernent la société. Je veux dire qu'en France les seules voix que l'on ait entendues formulant une critique radicale de cette guerre — telle n'était pas ma position mais je pense qu'il était important de les entendre — ces principales voix étaient celles d'individus comme Régis Debray ou Gilles Perrault c'est-à-dire largement extérieurs à l'univers politique, alors que les équivalents étrangers de Régis Debray ou de Gilles Perrault étaient le sénateur Edward Kennedy pour les Etats-Unis, l'« honorable Member Tony Benn » en Grande-Bretagne, Occhetto en Italie, donc des personnages clés du débat politique. Quand on se trouve dans une situation dans laquelle, pour une fois, une question d'importance politique première, se trouve concerner l'ensemble de la population, il est extrêmement fâcheux que les grandes voix dissidentes et que les grandes structurations de la délibération se fassent en dehors du Parlement, voire même en dehors des politiques.

Yves MÉNY : Je trouve que l'argumentation de Guy Carcassonne sur la façon dont s'est déroulé le débat politique en France est juste sur un point, à savoir que ce débat s'est organisé de manière relativement efficace en limitant les dégâts. Du point de vue de l'Exécutif c'est sans doute positif. Il y a eu une gestion de l'opinion publique par le Président et une gestion du Parlement par les élites parlementaires c'est-à-dire une vingtaine de personnes présentes chez le Premier ministre. Mais manque le maillon fondamental qui était le relais entre les décideurs, le Parlement et l'opinion publique, car ces relais ont été ou bien directs c'est-à-dire entre le Président et l'opinion ou bien ont été pris en charge par les médias mais je regrette de dire que le Parlement a été en quelque sorte « en vacance » pendant cette période car on ne l'a pas entendu en tant que tel. On a pu entendre les voix de quelques parlementaires mais le Parlement a été absent. Une part de cette responsabilité provient peut-être de l'Exécutif mais, pour ma part je la vois dans le Parlement lui-même car il a accepté d'être marginalisé, le prétexte en est que ces problèmes seraient des problèmes cruciaux qu'il ne convient pas de trop agiter devant l'opinion publi-

que. Du même coup notre circuit politique devient un circuit très largement élitiste. J'en vois bien les avantages mais du point de vue du débat démocratique j'en vois aussi les graves inconvénients. A force de ne pas vouloir aborder sur la place publique certains problèmes difficiles eh bien ces problèmes sont abordés sur les marges et d'une manière sans doute beaucoup plus contestable et beaucoup plus critiquable.

Guy CARCASSONNE : En réalité ce que vous venez de dire l'un et l'autre permet selon moi de mettre le doigt sur un double désaccord de ma part. Premier désaccord, je pense que vous avez du débat démocratique une conception esthétique. Pour moi, ce qui compte avant tout, c'est que le débat ait lieu, qu'il soit démocratique, que toutes les voix exposant tous les points de vue puissent se faire entendre. Je ne crois pas que l'on puisse incriminer les Institutions dans le fait que ni Gilles Perrault, ni Régis Debray ne soient parlementaires, pas plus que dans le fait que chez les parlementaires et en dehors du Parti communiste et de Mme Stirbois, il ne se soit trouvé aucune voix pour défendre leur thèse. Ce qui compte, une fois encore, ce n'est pas qu'il y ait un en-soi parlementaire qui fasse que les parlementaires seuls doivent faire le débat et que dès lors qu'ils ne le font ou ne l'alimentent pas, il n'y a plus de débat démocratique. Je crois que c'est une idée fausse. Au demeurant, lorsqu'ils participent à des débats sur des chaînes télévisées, que le maître du jeu s'appelle Michel Vauzelle ou Anne Sinclair, c'est quelque chose qui à mes yeux ne fait pas une immense différence. L'autre désaccord fondamental concerne le rôle même du Parlement. Et là il me semble que nous touchons au fond des choses. Je ne crois pas personnellement que le Parlement dans les sociétés modernes, ouvertes, et médiatisées soit le lieu ni impératif, ni même efficace des grands débats nationaux. C'est l'un des lieux, ce n'est pas le seul, ce n'est plus forcément le plus important, on peut le regretter mais c'est ainsi. Qu'il y ait de ce point de vue une différence entre la France et les Etats-Unis, certes, mais ce n'est pas la seule loin de là et je ne suis pas sûr que ce soit au détriment de la France si l'on en juge par l'intérêt politique que les citoyens manifestent à l'égard des Institutions. Mais surtout il me semble que l'activité tout à fait fondamentale, celle pour laquelle le Parlement, à mes yeux, est totalement irremplaçable, c'est avant tout de légiférer. Et lorsque Yves Mény disait tout à l'heure : « Le Parlement c'est fait avant tout pour parlementer, c'est la *talking class*, c'est vrai en ce qui concerne son origine. Il est essentiel et même vital qu'il en garde la possibilité, mais je crois que le plus important et

de très loin dans la fonction parlementaire moderne reste la fonction de législation pour laquelle il n'existe aucune espèce de substitut satisfaisant et que lui seul peut exercer de manière à la fois efficace et parfaitement démocratique. Puisqu'il y a d'autres lieux matériellement, physiquement apportés par le progrès moderne où peut se dérouler le débat on ne va pas chipoter, s'en plaindre et considérer qu'on doit revenir à une période contemplée avec nostalgie dans laquelle il n'est de bons débats qu'au Parlement et le Parlement n'est là que pour débattre.

Olivier DUHAMEL : Sur ce point le désaccord est en effet assez profond car au-delà du Parlement et avec le Parlement c'est l'ensemble des responsables politiques qui, à mes yeux, sont en cause. Admettre que le Parlement ne soit pas le principal lieu du débat démocratique, ne soit pas le principal vecteur de l'organisation d'un certain nombre de grands débats politiques, c'est accélérer une certaine crise de la représentation politique. Je pense qu'il ne s'agit absolument pas de savoir si Régis Debray et Gilles Perrault sont parlementaires ou ne sont pas parlementaires. Il s'agit de savoir si le débat sur la légitimité de cette guerre, sur les raisons de la guerre, sur les moyens de la guerre et les buts de la guerre, et les conséquences de la guerre enfin, est un débat qui va être conduit principalement avec des protagonistes extérieurs à l'univers politique, parlementaire et politique ou si ce débat va être conduit principalement par les responsables parlementaires et politiques et, de surcroît, dans le cas du Congrès américain à partir du Parlement. Je pense que c'est une question fondamentale. Le point n'est pas de déterminer entre Anne Sinclair et Michel Vauzelle lequel des deux est le meilleur professionnel. Ils ont des talents professionnels différents. Le problème est de savoir si Anne Sinclair va absorber la totalité de la fonction d'interpellation et d'explication politiques et s'il y aura un certain partage des tâches entre les journalistes et les politiques, dont les parlementaires, en la matière. Donc c'est vraiment un désaccord de fond.

Guy CARCASSONNE : Juste une précision pour dire qu'il ne s'agit pas de provoquer ou d'accélérer une crise de la représentation. Il s'agit simplement d'avoir la lucidité de prendre acte que la représentation a subi une mutation. Ce n'est quand même pas quelque chose de tout à fait versant de constater qu'entre un régime de démocratie représentative aux débuts du suffrage universel avec des électeurs peu alphabétisés ayant accès à l'information à travers des journaux ou des affichages en mairie au bout de quelques jours la plupart du temps, d'une part, et d'autre part un corps électoral

complètement alphabétisé ayant l'information instantanément, le système de représentation a changé de nature. Et que l'on tire les conséquences de ce changement de nature pour les déplorer ou pour s'en féliciter, me paraît quelque chose d'assez naturel et d'assez sain. Reste que bien évidemment personne de raisonnable ne plaidera jamais pour que le Parlement n'exerce pas la fonction de Forum. Je considère seulement que c'est mener un combat d'arrière-garde, qui interdit de valoriser la situation actuelle, que de se braquer sur l'idée selon laquelle le Parlement devrait être le lieu exclusif du vrai débat. Après tout Valéry Giscard d'Estaing n'est pas parlementaire, cela ne l'a pas empêché de faire entendre sa voix. Ceux qui étaient hostiles à la guerre, il se trouve qu'ils étaient paraît-il plus nombreux hors du Parlement qu'au sein du Parlement. On ne va quand même pas faire de la polémique à l'intérieur du Parlement l'unique indice de l'existence d'une démocratie.

Olivier DUHAMEL : Il ne faut pas résumer la délibération à l'affrontement entre les partisans et les adversaires de la guerre. Même au sein de ceux qui défendaient la nécessité de guerre, des points de vue très différents méritaient confrontation. Et même dans la délibération il y a aussi une fonction d'information. Je ne suis pas surpris par l'extrême habileté dialectique de mon collègue et ami Guy Carcassonne mais je ne pourrai pas accepter qu'il me règle mon compte en faisant de moi un nostalgique archaïque de l'ère prétélévisuelle des analphabètes, car telle n'est pas ma position. Je pense que le moment est venu d'inventer une nouvelle forme d'insertion du Parlement dans le débat démocratique moderne et notamment dans le débat démocratique télévisé. Les Etats-Unis ont réussi, d'ailleurs d'assez longue date, cette invention et c'est peut-être pour cela qu'ils le font aussi facilement en temps de crise. C'est parce qu'ils ont pris l'habitude de le faire depuis le début de l'ère télévisuelle et que le Parlement français là-dessus a un retard catastrophique qui s'est révélé pendant cette guerre.

Yves MÉNY : La raison de mes critiques à l'égard du rôle qu'a joué le Parlement pendant cette crise est en fait plus profonde. C'est-à-dire qu'il m'a semblé que dans une situation assez dramatique, assez exceptionnelle au cours de laquelle le Parlement aurait pu trouver l'occasion de se ressaisir et de devenir malgré tout le Forum privilégié par une lecture à la fois politique et éthique des problèmes, le Parlement français me semble-t-il n'a pas pu, ou n'a pas su, ou n'a pas voulu saisir l'occasion. Et d'une certaine façon cette quasi-absence ou cette relative absence du Parlement m'inquiète parce que ce n'est pas un moment isolé dans

l'évolution du Parlement. De manière générale le Parlement français est trop souvent absent, en tant que Parlement, des grands enjeux et des grands débats nationaux. Certes un certain nombre de parlementaires prestigieux ou de grands élus locaux interviennent dans ce débat mais plus en tant que maires de Lyon ou de Bordeaux ou de Lille qu'en tant qu'élus nationaux. Et lorsque Guy Carcassonne nous explique que ces élus font sur le terrain un travail utile d'explication des positions françaises je tends à penser qu'hélas nos élus nationaux sont parfois un peu trop sur le terrain et pas assez souvent là où ils devraient aussi être, c'est-à-dire dans l'enceinte du Parlement pour confronter leurs opinions et les soumettre au verdict de l'opinion.

Guy CARCASSONNE : J'ai l'impression d'assister là à un mini festival des idées reçues. Premièrement, poursuivant dans la veine précédente je dis à Olivier Duhamel que je suis à 100 % d'accord avec lui sur le fait que le Congrès des Etats-Unis remplit admirablement et d'une manière inégalable la fonction d'information et de Forum. Il n'y a qu'un tout petit détail qui me gêne c'est que la fonction de Forum peut, sinon aussi bien du moins, aussi efficacement être remplie ailleurs. En revanche la fonction législative, fonction qui ne peut être remplie ailleurs, se trouve au Congrès des Etats-Unis extraordinairement mal assumée. L'image du « cimetière législatif » reste vraie et ce que personne d'autre que le Congrès américain ne pourrait faire — légiférer — le Congrès américain n'est pas en mesure de le faire. Entre les deux fonctions traditionnelles de contrôle et d'information d'une part, et de législation d'autre part, il y en a une qu'il remplit très bien mais c'est au prix d'une déréliction totale de l'autre ce qui à mon avis n'est pas pour rien dans un certain nombre de difficultés américaines, confère l'importance phénoménale du déficit budgétaire.

La deuxième remarque est plutôt destinée à Yves Mény. Je tiens à dire en premier lieu qu'il y a eu dans ces débats, même s'ils n'ont pas été forcément extrêmement longs, d'admirables discours avec une véritable compétence en termes de relations internationales, un véritable souci éthique et de véritables interrogations. Tout a été dit, avec concision, parfois avec beaucoup de hauteur et occasionnellement admirablement. J'ai des noms en tête, je ne les citerai pas pour ne pas faire de jaloux... Troisième élément. Oui il y a un rôle national pour les élus. Mais dans la conception que je persiste à en avoir, qui est une conception avant tout législative, on ne peut pas à la fois comme on le fait occasionnellement critiquer l'absentéisme et omettre de s'attacher à la qualité des débats. Dans les

débats législatifs, qui sont les plus importants même s'ils n'intéressent pas grand monde, il y a évidemment l'image traditionnelle et désolante des travées vides, la poignée de députés ou de sénateurs présents en séance. Visuellement c'est abominable, techniquement ce n'est pas dramatique. Ne sont là que les parlementaires qui sont ou motivés ou compétents, le plus souvent les deux à la fois. On pourrait en avoir davantage, on pourrait les forcer à être plus présents. Par définition on aurait des parlementaires qui, sur le sujet, ne se sentent ni motivés, ni compétents et qui le seraient d'autant moins qu'ils seraient assignés au rôle de « plantes vertes ». Ce serait esthétiquement infiniment préférable. Ce serait du point de vue de l'intérêt général et de la qualité législative quelque chose à quoi il n'est pas sûr que l'on gagnerait beaucoup.

YVES MÉNY : Je retrouve chez Guy Carcassonne deux des valeurs qui sont les valeurs permanentes de « la démocratie française », e'est-à-dire le souci de l'efficacité et d'autre part l'élitisme que d'aucuns appellent républicain mais qui est élitiste tout de même. Et je vois bien les mérites de ce système mais j'en vois aussi les inconvénients même si je ne discute pas la qualité et le mérite de certaines interventions, tout à fait remarquables c'est vrai, mais de quelques-uns seulement et je ne pense pas qu'on puisse limiter le débat démocratique à cela.

GUY CARCASSONNE : Je ne suis pas du tout d'accord et je récusé totalement le terme d'élitisme. Celui de l'efficacité je le prends très volontiers. Dès lors qu'elle est démocratique, l'efficacité ne me paraît pas une mauvaise valeur. Mais, en revanche, je refuse parfaitement l'élitisme pour l'excellente raison que s'il y a relativement peu de parlementaires en séance, ce ne sont pas toujours les mêmes. Ils tournent beaucoup. Certes dans le débat « Golfe » à proprement parler le nombre d'orateurs a été relativement limité. Cela a dû créer quelques frustrations. Que l'on donne la parole de préférence à ceux dans chacun des groupes que l'on juge les meilleurs, ce n'est pas une mauvaise chose. Dans le débat législatif, les sujets d'intérêt sont extrêmement variables, les motivations sont extrêmement éclectiques. Ce qui est certain c'est que tous les points de vue sont toujours et systématiquement exprimés et représentés et par des personnes qui, au même moment, ne sont jamais en nombre très élevé mais qui, tournant beaucoup et n'étant pas toujours les mêmes, conduisent à ce que dans une même année interviennent un nombre considérable de parlementaires en fonction de leur chef de compétence et d'intérêt, qui après tout ne sont pas des critères plus mauvais que d'autres.

Olivier DUHAMEL : Sans partager tout à fait la distance, sinon le mépris dans lequel Guy Carcassonne tient l'esthétique à l'heure du symbolique, notons avec satisfaction que finalement il admet que la fonction de délibération et de Forum est infiniment mieux assumée par le Congrès américain que par le Parlement français. D'où l'on peut déduire qu'il y a peut-être là, quelques leçons à prendre et quelques progrès à effectuer. Pour rétablir la supériorité du Parlement français sur ses homologues à laquelle il tient, il doit se pencher du côté de la fonction législative qui n'a évidemment aucun rapport avec notre débat d'aujourd'hui mais qui pourrait très utilement donner lieu, le moment venu, à un autre débat.

Guy CARCASSONNE : On peut toujours effectivement ne débattre que d'une jambe sur deux.

RÉSUMÉ. — *Comment faire fonctionner la démocratie en temps de guerre ? Comment associer la représentation nationale à la décision sans altérer l'unité du commandement ? Comment organiser la délibération publique sans détruire l'union nationale ? Vieilles questions, nouvelles réponses. L'importance prise par la télévision change les termes du débat. Un examen contradictoire des pratiques américaine, anglaise, française et italienne durant la guerre du Golfe remet en cause quelques idées reçues et prolonge la confrontation des différents systèmes politiques.*